

## **Il tramonto del parlamentare-sindaco, tra intervento a effetto differito del legislatore e pronuncia additiva della Corte**

di Giulio Enea Vigevani \*  
(6 novembre 2011)

L'autunno del 2011 segna la fine di molte illusioni: tra queste, quella di un vasto gruppetto di parlamentari - tutti invero appartenenti ai gruppi di centrodestra - di poter cumulare il mandato elettivo nazionale con la carica di sindaco di un comune medio-grande.

Con la sentenza n. 277, depositata il 21 ottobre 2011, la Corte Costituzionale ha, infatti, dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3 e 4 della legge 15 febbraio 1953, n. 60 (Incompatibilità parlamentari), nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di un comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti, in presenza di una disposizione, l'art. 7, primo comma, lettera c), del d.P.R. n. 361 del 1957, che sancisce l'ineleggibilità parlamentare, nell'intero territorio nazionale, dei sindaci di tali comuni.

Più precisamente, la Corte individua una violazione del principio della necessaria simmetria tra condizioni di ineleggibilità e di incompatibilità, ovvero della «naturale corrispondenza biunivoca delle cause di ineleggibilità» che, in assenza di ragionevole giustificazione, «vengono ad incidere necessariamente su entrambe le cariche coinvolte dalla relativa previsione, anche a prescindere dal dato temporale dello svolgimento dell'elezione». Così, di regola, alla previsione della non compatibilità di un *munus* pubblico con un altro preesistente deve accompagnarsi una disciplina reciprocamente speculare.

Così statuendo, il giudice delle leggi risolve un antico dilemma sorto agli albori della Repubblica. Soprattutto, pone rimedio, almeno in parte, a una palese asimmetria nelle regole che disciplinano il passaggio tra cariche nazionali e locali, nonché ad una manifesta disparità di trattamento tra la posizione dei parlamentari che sono eletti ad una carica elettiva monocratica comunale - sui quali non grava alcun obbligo - e quella dei sindaci che intendono candidarsi in qualsiasi circoscrizione alle elezioni politiche, sui quali grava invece l'obbligo di dimettersi preventivamente.

Invero, la Corte Costituzionale si è posta, almeno temporalmente, nella scia del legislatore, che durante l'estate 2011 era intervenuto in materia di cumulo dei mandati. Nascosto nelle pieghe di una delle tante manovre volte alla ricerca di una qualche stabilizzazione della finanza pubblica, l'art. 13, comma 3, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (convertito, con modificazioni anche per quanto qui interessa, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148), prevede che, a partire dalla prossima legislatura, le cariche di deputato e di senatore (nonché le più rilevanti cariche di governo) siano incompatibili «con qualsiasi altra carica pubblica elettiva di natura monocratica relativa ad organi di governo di enti pubblici territoriali aventi, alla data di indizione delle elezioni o della nomina, popolazione superiore a 5.000 abitanti».

Dunque il legislatore, impegnato nell'affannosa ricerca di provvedimenti che potessero rispondere alla caduta di fiducia delle istituzioni politiche, ha introdotto, sia

pure con efficacia differita, una piccola riforma, che tuttavia produrrà l'effetto di colmare una lacuna dell'ordinamento che ha condotto, specie in tempi recenti, a interpretazioni quantomeno poco coerenti (cfr. G. Rivosecchi, *L'ineleggibilità sopravvenuta alla carica di membro del Parlamento*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2 luglio 2010, 7).

Prima di tale decreto legge, infatti, la legislazione repubblicana, al contrario di quella liberale, non prevedeva alcuna disposizione che sancisse esplicitamente il divieto del doppio mandato tra parlamentare e presidente di provincia o sindaco (cfr., se si vuole, G. E. Vigevari, *Stato democratico ed eleggibilità*, Milano, 2001, 306 ss.). La legge elettorale politica, finalizzata a regolare il procedimento di formazione della Camera, si limitava a stabilire le ineleggibilità parlamentari, senza per sua natura considerare il caso inverso; norme in tal senso non si rinvenivano nemmeno nelle numerose leggi che disciplinano le incompatibilità con il mandato parlamentare.

In tale contesto sregolato, la "giurisprudenza parlamentare" aveva costantemente ritenuto, dalla prima alla tredicesima legislatura, che la questione potesse essere risolta in via ermeneutica, nel senso dell'inconciliabilità tra le due cariche: per giungere a ciò, le Camere, con buona dose di creatività, diedero vita all'istituto della c.d. "conversione" delle cause di ineleggibilità sopravvenuta in cause di incompatibilità. Così, sono stati dichiarati decaduti dal mandato parlamentare tutti coloro che - da Vittorio Pertusio nel 1951 e Giorgio La Pira nel 1952 ad Adriana Poli Bortone, Carmine Nardone e Paolo Corsini nel 1999 - non avevano optato per l'una o l'altra carica (per i precedenti, cfr. G. Buonomo, *La trasformazione delle cause di ineleggibilità sopravvenute in cause di incompatibilità*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2004, 2652).

Nella XIV legislatura, tuttavia, a partire dai casi del 2002 dei sindaci di Palermo, Latina e Termoli (rispettivamente, Cammarata, Zaccheo e Di Giandomenico), le Giunte di Camera e Senato, a maggioranza, hanno inaugurato un opposto indirizzo (la c.d. "giurisprudenza Cammarata"), consentendo così il cumulo dei mandati, ovviamente solo qualora l'elezione locale fosse successiva a quella nazionale (cfr. Lupo - Rivosecchi, *La disciplina delle incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità con il mandato parlamentare*, in *La legislazione elettorale italiana*, a cura di D'Alimonte - Fusaro, Bologna, 2008, 283 ss., Fabrizzi, *Il doppio mandato per i parlamentari eletti alle cariche di sindaco di grande comune e presidente di provincia tra vuoto normativo e giurisprudenza delle Camere*, in *federalismi.it*, n. 5/2010, 12 ss.). Tale nuovo orientamento, che produce conseguenze importanti sulle competizioni elettorali, specie a livello locale, e sui rapporti tra le classi dirigenti del centro e della periferia, non ha trovato né conferme né smentite nella breve XV legislatura; è stato tuttavia sempre ribadito nel corso della XVI legislatura, sino a meritare, a detta della stessa Corte costituzionale, i gradi di "diritto vivente", almeno sino alla futura entrata in vigore della novella legislativa.

Come noto, la svolta delle Camere non è mai stata condivisa dalle minoranze ed è discesa da esigenze contingenti (in particolare, nella vigenza della legge elettorale del 1993, il rischio di perdere il seggio alle elezioni suppletive o anche l'eventualità che si determinassero "seggi vacanti" tra gli eletti nella quota proporzionale - specie

nelle file del gruppo parlamentare di "Forza Italia" - a seguito delle dimissioni dei deputati che optavano per la carica locale).

Tuttavia, le argomentazioni giuridiche addotte a giustificazione di questo radicale *revirement* di una prassi cinquantennale sono degne di attenzione: *in primis*, il silenzio dei testi legislativi; in secondo luogo, il divieto di costruire per via analogica casi di incompatibilità "impliciti", anche in ragione della diversità di *ratio* sottesa alle ineleggibilità (la tutela del diritto di voto e dell'eguaglianza tra i competitori) e alle incompatibilità (la garanzia del libero mandato parlamentare e dell'imparzialità e buon andamento dell'amministrazione).

Detta interpretazione è, sul piano astratto, rigorosa e coerente con la ricostruzione in chiave teleologica della distinzione tra i due istituti accolta in molte decisioni dalla Corte stessa (cfr. ad es. Corte cost. n. 344 del 1993, n. 450 del 2000). Tuttavia, calata nella realtà del diritto positivo, l'accoglimento del principio della compatibilità "a senso unico" conduce a una sostanziale elusione dello spirito dell'art. 7 del Testo Unico del 1957, che mira principalmente ad impedire l'esercizio contemporaneo delle due funzioni. Se infatti è in linea di principio vero che ogni restrizione al diritto di candidarsi dovrebbe essere finalizzata ad impedire la *captatio voti*, questo carattere non è costante nella legislazione italiana, che conosce cause di ineleggibilità preordinate alla prevenzione di conflitti che possono manifestarsi solo dopo lo svolgimento della competizione elettorale (si pensi al caso degli imprenditori vincolati con lo Stato per contratti di opere e di somministrazioni).

Anche la *ratio* della norma sull'ineleggibilità dei sindaci e dei presidenti delle province è difficilmente rinvenibile nei rischi di un'indebita influenza sulla competizione elettorale. In particolare, la previsione di un'ineleggibilità assoluta, estesa nell'intero territorio nazionale, è rivelatrice dell'intenzione precipua del legislatore di prevenire gli inconvenienti ed i possibili conflitti discendenti dal cumulo di due impegnative funzioni e di non creare commistioni tra i diversi livelli di governo: è arduo, infatti, intravedere qualsivoglia minaccia alla libera scelta del corpo elettorale o qualsivoglia lesione del principio della parità tra i competitori in una candidatura di un amministratore locale fuori dall'ambito territoriale in cui esercita le proprie funzioni.

Inoltre, tale opzione ermeneutica produce altresì il paradossale effetto di incrementare la presenza di politici nazionali nelle istituzioni locali, quando il *cursus* opposto, certamente più normale in uno Stato democratico, è divenuto ancora più difficile con l'introduzione dell'elezione diretta del sindaco e della regola del *simul stabunt, simul cadent* (cfr. Vigevani, *Stato democratico ed eleggibilità*, cit., 309 ss.).

L'effetto della decisione in commento - il "ritorno all'antico", dopo un decennio di libero cumulo per chi fosse già parlamentare - appare dunque condivisibile sia sul piano costituzionale che su quello della politica del diritto.

Alcuni passaggi argomentativi sembrano tuttavia tortuosi, così come stupisce, almeno a prima lettura, la scelta della Corte da un lato di usare "le maniere forti", pronunciando una sentenza additiva che incide restrittivamente su un diritto fondamentale, e dal lato opposto di non percorrere la via della dichiarazione di illegittimità consequenziale della medesima legge, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità anche tra la carica di parlamentare e quella di presidente di giunta provinciale.

Forse, tuttavia, la decisione può essere compresa proprio inserendola nel peculiare contesto temporale, caratterizzato da una “giurisprudenza parlamentare” ferma nella difesa del cumulo e un legislatore “obbligato” ad abrogarlo per il futuro, oltre che ovviamente considerando il *thema decidendum* delineato dal remittente.

La questione era stata sollevata dal Tribunale civile di Catania nel dicembre 2010, nel corso di un giudizio promosso da un cittadino del capoluogo etneo nei confronti del sindaco Stancanelli, che cumulava tale carica con quella di senatore, essendo stato eletto all’ufficio parlamentare nell’aprile del 2008 e a quello locale solo due mesi più tardi. L’attore mirava evidentemente a far accertare la sussistenza dell’incompatibilità tra le due cariche e a far dichiarare la decadenza da quella amministrativa.

Il giudice *a quo* non ritenne, tuttavia, di poter leggere il dato normativo in questo senso, in presenza di un’opposta deliberazione del Senato, organo deputato ex art. 66 Cost. a giudicare le cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità; chiamò così la Corte a verificare la conformità della mancata previsione del divieto di cumulo con gli articoli 3, 51, 67 e 97 della Costituzione, ritenendo sussistente una disparità di trattamento tra chi è già parlamentare e chi è titolare di un ufficio pubblico locale, con lesione anche del principio di ragionevolezza, nonché un’inconciliabilità tra la cura degli interessi locali e dell’interesse della Nazione e un pericolo per l’efficienza e l’imparzialità nell’esercizio dei mandati.

In particolare, la Corte ha dovuto pronunciarsi su una questione formulata dal remittente in modo certo ingegnoso, ma forse non proprio euclideo: per affermare il principio del “necessario parallelismo” tra cause originarie e sopravvenute di ineleggibilità, il rimettente non ha impugnato, come sembrava più ovvio, l’art. 7, primo comma, lettera c), del Testo unico del 1957, ma alcune norme della legge n. 60 del 1953 sulle incompatibilità dei parlamentari (oltre ad analoghe leggi regionali siciliane, in relazione alle quali la Corte ha tuttavia dichiarato l’inammissibilità dei relativi quesiti), nella parte in cui non prevedono l’incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di un comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti.

In altre parole, il giudice ha prospettato (e la Corte accolto) l’ipotesi di una sentenza additiva, in una materia coperta da riserva di legge, attraverso la quale si introduce una restrizione a un diritto fondamentale quale il diritto di mantenere il mandato legittimamente acquisito (in materia di limiti all’intervento additivo in tema di cause di ineleggibilità o di incompatibilità, cfr. Corte cost. n. 5 del 1978, n. 160 del 1997, n. 220 del 2003 e n. 240 del 2008).

Questo esito non costituisce invero una novità: già nella sentenza n. 143 del 2010, la Corte costituzionale aveva valorizzato il principio della conversione delle ineleggibilità sopravvenute in incompatibilità, dichiarando l’illegittimità di una legge della Regione Siciliana, nella parte in cui non prevedeva l’incompatibilità tra l’ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di sindaco (o di assessore) di un comune con popolazione superiore a ventimila abitanti (cfr. G. Perniciaro, *La censura della Corte sul cumulo dei mandati: un monito anche per il “giudice” parlamentare?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 24 luglio 2010, secondo cui dalle motivazioni sembra possibile individuare un “suggerimento” indirizzato a Camera e Senato ad abbandonare la “giurisprudenza Cammarata”).

Nel caso in commento, tuttavia, la Corte addirittura inserisce il divieto di cumulo tra parlamentare e sindaco in quattro articoli di una legge, la n. 60 del 1953, che prende in considerazione solo cariche non elettive e non riguarda in alcun modo il rapporto tra istituzioni nazionali e territoriali, quasi che tale legge fosse il “testo unico delle incompatibilità parlamentari” e non una delle molte normative che contemplano in modo disordinato divieti di sommare il mandato parlamentare con altre cariche (il dettagliato elenco delle incompatibilità parlamentari previste in Costituzione e nella legislazione si rinviene in Lupo - Rivosecchi, *La disciplina delle incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità con il mandato parlamentare*, cit., 270 ss.).

Questo è, a mio avviso, il *punctum dolens* della decisione, il passaggio meno convincente e forse maggiormente influenzato dalla consapevolezza che i tradizionali strumenti di dialogo tra Corte e giudici (l'interpretativa di rigetto, il ricorso all'interpretazione conforme) avrebbero potuto condurre a un conflitto istituzionale con il Senato e, al contempo, avrebbero difficilmente inciso in concreto su quello che la Corte definisce “diritto vivente”, ma che forse altro non è che l'interpretazione imposta dallo schieramento di centrodestra nelle due legislature nelle quali era maggioranza parlamentare.

Proprio l'uso “ardito” dell'additiva, in assenza di rime obbligate almeno nella legge oggetto del giudizio, spiega forse le ragioni del silenzio della Corte sulla compatibilità tra mandato parlamentare e presidenza di provincia. Logica vorrebbe, tuttavia, che le Camere, preso atto dello spirito della pronuncia della Corte, imponessero anche alla decina di *cumulards* che presiedono una giunta provinciale di optare in tempi brevissimi per l'una o l'altra carica.

Infine due considerazioni finali: *in primis*, la Corte rifugge da considerazioni dogmatiche sulla differenza ontologica tra ineleggibilità e incompatibilità, ma si limita - e ciò mi pare vada valutato con favore - a ricondurre il sistema a razionalità intrinseca, determinando una disciplina coerente con la *ratio* che la norma sull'ineleggibilità dei sindaci principalmente persegue, ovvero il libero ed efficiente espletamento della carica. Ne deriva che dalla decisione in commento non si può desumere che la soluzione dell'incompatibilità tra mandati nazionali e locali sia costituzionalmente obbligata. Il cumulo rientra tra le possibili opzioni legislative, purché l'accesso alla carica sia bidirezionale. Ciò che è intrinsecamente irragionevole è solo l'istituto della “compatibilità a senso unico”, sorto con la deliberazione della Giunta della Camera del 2002, rimosso dalla Corte e, in modo più completo, anche dal legislatore a partire dalla XVII legislatura.

Di qui la seconda considerazione: l'asimmetria tra amministratore locale e parlamentare non è stata rimossa totalmente, né dal legislatore, né dalla Corte: sindaci e presidenti di provincia debbono rimuovere la causa ostativa almeno 180 giorni prima della data di scadenza naturale della legislatura o, in caso di scioglimento anticipato, entro i sette giorni successivi alla data di pubblicazione del decreto di scioglimento; il parlamentare ovviamente non ha tale obbligo.

Nello spirito della ricerca del “necessario parallelismo”, potrebbe tornare di attualità la proposta, suggerita dal mio Maestro Gianfranco Mor, di consentire sempre la candidatura, ma di imporre in caso di elezione di detenere la carica acquisita

successivamente, anche a garanzia della corrispondenza tra volontà popolare e composizione delle assemblee elettive.

\* Professore associato di diritto costituzionale, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Milano-Bicocca

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali